Рецензия на книгу

КЕВИН ДЖ. ДОГЕРТИ, РЕБЕККА НАТОУ «ПОЛИТИКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ: ИСТОКИ, ПЕРЕРЫВЫ И ТРАНСФОРМАЦИИ»*

Совершенствование механизмов государственного финансирования организаций высшего образования является одной из самых дискутируемых тем в научных дебатах западных стран, посвященных проблемам высшего образования. С 1970–1980-х гг. прошлого века значительно увеличился поток поступающих в высшие учебные заведения, что позволило констатировать наступление эпохи массовости высшего образования. Тем не менее рост количества обучающихся, как правило, сопровождался сохранением бюджетных ассигнований для образовательных организаций на прежнем уровне или допускался незначительный рост, не соответствующий увеличивающейся реальной нагрузке на университеты, что с годами привело к повсеместному феномену уменьшения удельного финансирования на одного обучающегося в высшем образовании развитых стран.

К середине 1990-х гг. в общественных обсуждениях и тематических публикациях, особенно в странах Европы, систематически стали появляться острые дискуссии между государственными органами власти, ответственными за распределение бюджетных ассигнований, и администрациями университетов и иных высших учебных заведений, призывающих к увеличению финансирования или принятия иных мер поддержки. Все это привело к повсеместным реформам национальных систем высшего образования Европы и других стран, в значительной мере учитывавших американский опыт управления системой высшего образования.

Так, в ряде стран были введены плата за обучение, система образовательных кредитов, запущены мероприятия комплементарные Болонскому процессу, изменены подходы в системе распределения государственных ресурсов, которые выразились в отказе от сметного финансирования (line-item financing), и переходу к субсидиарному распределению бюджетных ассигнований на основе расчета нормативных затрат на единицу объема (системы финансирования по формуле), или еще дальше – к внедрению различных систем бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), использующие индикаторы результативности.

Не осталась в стороне от этого тренда и система финансирования высшего образования в Российской Федерации – в 2010 г. принято Постанов-

---

* *Догерти К. Дж., Натоу R.* Политика эффективности финансирования высшего образования. 2015. 272 с. [DOUGHERTY, KEVIN J., NATOW, REBECCA S. (2015) The Politics of Performance Funding for Higher Education: Origins, Discontinuations and Transformations. 272 p.]

ление Правительства РФ от 02.09.2010 № 671 «О порядке формирования государственного задания в отношении федеральных государственных учреждений и финансового обеспечения выполнения государственного задания», которое позволило заимствовать опыт западных коллег и имплементировать систему финансирования высшего образования, основанного на предоставлении субсидии, исходя из расчета нормативных затрат на единицу объема предоставления услуги (работы), и без регламентирования внутренних расходов учреждения (свобода внутреннего распределения средств).

Такой подход по праву может считаться соответствующим международным стандартам, однако на текущий момент он уже не является передовой практикой. На сегодняшний день одним из перспективных способов совершенствования финансирования системы высшего образования является привязка объемов выделяемых бюджетных ассигнований к качественным результатам деятельности учреждения, или, другими словами, внедрения системы финансирования, ориентированного на результат (в англоязычной терминологии – performance financing).

Именно изучению обстоятельств внедрения такого подхода финансирования в системе высшего образования США посвятили свое исследование ученые Колумбийского университета Кевин Догерти и Ребекка Натоу «Политика эффективности финансирования высшего образования: истоки, перерывы и трансформации», опубликованное в издании JHU Press под названием The Politics of Performance Funding for Higher Education: Origins, Discontinuations, and Transformations).

Кевин Дж. Догерти является адъюнкт-профессором высшего образования Педагогического колледжа Колумбийского университета и старшим научным сотрудником научно-исследовательский центра этого колледжа. Защитив докторскую степень по социологии в Гарвардском университете в 1983 г., Догерти на протяжении многих лет проводил исследования, посвященные проблемам государственной политики в сфере высшего образования. С 2011 г. опубликовал ряд работ об опыте использования в отдельных штатах системы финансирования, ориентированного на результат в сфере высшего образования. Его коллега, Ребекка Натоу, имеет докторскую степень по юриспруденции, ее диссертация «Политика Департамента образования США: политические процессы в федеральном законотворчестве в системе высшего образования» была в 2014 г. номинирована Ассоциацией американских исследователей в области образования наградой за выдающиеся достижения в диссертационном исследовании.

Американская модель финансирования, ориентированная на результат, стала внедряться в системы высшего образования некоторых штатов с конца 1970-х – начала 1980 гг. Модель тех лет, позже обозначенная, как версия 1.0 (funding performance 1.0), представляла собой систему, при которой к базовой субсидии, рассчитанной на основе нормативных затрат на количество обучаемых (единиц объема предоставления услуги), добавлялась дополнительная сумма финансирования, которая

ассигновалась при условии выполнения образовательным учреждением определенных индикаторов результативности студентов, таких как: стабильный уровень числа продолжающих обучение, прохождение студентами определенных учебных программ, количество успешно завершивших обучение и уровень трудоустройства выпускников. Размер дополнительной части финансирования варьировался от менее 1 % до 5 % от базовой части субсидии, и, таким образом, модель 1.0 предоставляла собой своеобразный бонус к регулярному финансированию вуза за достижение дополнительных показателей.

Но власти отдельных штатов, в особенности Огайо и Теннесси, пошли дальше и со временем стали связывать все большие доли финансирования с выполнением индикаторов результативности и, в конечном счете, имплицировали их в базовую часть государственных субсидий, предоставляемых вузам этих штатов, вплоть до полного отказа от расчета по нормативным затратам на количество обучающихся. Именно эта модель, обозначенная как версия 2.0 (performance financing 2.0), в настоящий момент особенно поддерживается Департаментом образования США, Администрацией Президента Барака Обамы и ведущими ассоциациями и сообществами в области высшего образования. Так, в докладе Национальной Ассоциации Губернаторов (2011 г.) приводятся следующие доводы, дающие типовой образец риторики официальных лиц по вопросу расширения имплементации программ финансирования, ориентированного на результат в сфере высшего образования: «В настоящий момент, превалирующий подход в определении объемов финансирования для государственных колледжей и университетов основан на нормативных расчетах, учитывающих численность студентов и уровень финансирования предыдущего года. Это не дает колледжам и университетам весомого стимула для фокуса усилий по удержанию качества подготовки студентов, совершенствованию их дипломной квалификации и удовлетворению государственных нужд. Для стимулирования развития как в кампусах, так и на системном уровне, финансирование, ориентированное на результат, предоставляет значительные финансовые стимулы для достижения высокого качества подготовки и соответствия государственным нуждам».

Тем не менее, Догерти и Натоу отмечают, что несмотря на кажущиеся очевидными преимущества программ performance financing, их внедрение и практическое использование в распределении финансирования в системах высшего образования штатов вызывает немало вопросов. Так, например, несмотря на то, что первый опыт внедрения performance funding состоялся еще в 1979 г. (штат Теннеси) и более 35 лет после этого любым попыткам оказывалась широкая информационная поддержка федеральных властей и общественных организаций, по состоянию на сентябрь 2014 г. только 30 штатов использовали performance financing (из 38 штатов, которые когда-либо за свою историю внедряли эту модель финансирования). При этом почти четверть всех штатов США никогда так и не сделали ни одной попытки ее ввести. Более того, 24 из 38 штатов, апробировавших когда-либо опыт

performance financing, в дальнейшем отказались от таких программ и, лишь годы спустя, приступили к повторной реадаптации модели performance financing в своих системах финансирования высшего образования. Догерти и Натоу выделяют две основные волны внедрения моделей финансирования, ориентированных на результат в высшем образовании США: первая волна 1979–2000 гг. (преимущественно модель 1.0), вторая – с 2007 г. по сегодняшний день (с уклоном на модель 2.0), при этом пики откатов пришлись на период 2000–2005 гг. и 2008–2009 гг.

Констатируя наличие противоречий и латентного напряжения, связанного с внедрением performance finding в сфере высшего образования различных штатов, авторы формулируют пять основных вопросов, которым посвящено их исследование:

1. Каковы социальные и политические истоки performance financing?
2. Почему так много штатов, которые сначала внедрили данную модель, а потом отказались от нее? Было ли это следствием выявленной неэффективности программ performance financing или каких-либо других факторов?
3. Как эволюционировали программы performance financing в тех штатах, где они сохранялись на долгое время? Как изменились подходы к определению содержания используемых финансовых и результативных индикаторов? Какие факторы приводили к этим изменениям?
4. Почему многие штаты заменили многолетние программы performance financing версии 1.0 на версию 2.0, которые совершенно различны по структуре, программным требованиям и уровням финансирования?
5. Какое вероятное будущее модели performance financing, которая так часто внедряется политиками, но и так же часто отменяется на практике?

Научное исследование, проведенное Догерти и Натоу, основывается на интервьюировании свыше 200 деятелей различных ведомств и организаций: представителей государственных и местных органов управления высшим образованием, представителей законодательных властей штатов и их помощников, губернаторов и их советников, членов бизнес-сообществ, различных обозревателей систем финансирования, ориентированных на результат, и других ученых и консультантов. Источники для аналитических исследований, проводимых в ходе работы, включают в себя отчеты государственных агентств и ведомств, газетные публикации, тематические исследования в различных изданиях, отчетах, научных статьях и докторских диссертациях.

Возникновение модели performance finding в системе высшего образования США, по мнению Догерти и Натоу, обязано ряду социальных и политических факторов, возникших в США к началу 1980-х гг. Прежде всего, в рассматриваемый период проявились тренды увеличения бюджетных расходов штатов на медицинское обслуживание и школьное

образование, что при сопротивлении бизнес-сообщества увеличению налогов, стало приводить к большим напряжениям при формировании ежегодных бюджетов штатов. Это сформировало основу для использования идеи performance financing в дебатах в законодательных органах и в предвыборных программах губернаторов и их соперников, акцентируя внимание сторон на увеличение эффективности расходов бюджетных средств на стимулирование развития организаций высшего образования. В целом, идеология первой волны внедрения performance financing 1.0 строилась на популярной тогда концепции априорной неэффективности государственных органов в управлении общественными организациями и нацеленностью на распространение рыночных методов хозяйствования в как можно более широком спектре общественных организаций (в настоящее время число противников этой теории значительно возросло).

Возникновение второй волны апробирования в высшем образовании финансирования, ориентированного на результат, преимущественно модели performance financing 2.0, также связывается с бюджетным кризисом, но вызванным уже более фундаментальной причиной – экономическим кризисом 2007–2008 гг. Однако, как иллюстрирует материал, приведенный авторами, мотив при принятии решений сенаторами и губернаторами штатов становится несколько иным прежде всего из-за того, что на этот раз идея performance financing директивно и энергично продвигается федеральными властями и ведущими общественными организациями. Так, власти многих штатов и представители соответствующих региональных органов власти подверглись острой критике за формальное внедрение моделей performance financing, без учета действительных нужд и приоритетов штата в угоду краткосрочным политическим выгодам.

Догерти и Натоу анализируют причины случаев приостановки или отказа от модели performance financing и приходят к выводу, что на это влияют два фактора: финансовые затруднения бюджета штата и лишение политической (и как следствие, законодательной) поддержки на уровне штата программ финансирования высшего образования, ориентированного на результат. Воздействие этих факторов объясняется тем, что при секвестре бюджета высшего образования больше всего страдают организации, по каким-либо причинам не являющиеся отличниками по выполнению индикаторов результативности. Таких организаций, недовольных недополучаемыми средствами, в кризис становится критическое большинство. Авторы показывают, как возникает давление и сильное лобби в уполномоченных органах власти штата, как любая отставка, выход на пенсию или перевыборы сторонника идеи performance financing используются, чтобы заменить его на своего представителя, и в конечном итоге провести возврат к прежней системе финансирования.

Performance financing 2.0, более широко внедряемая с 2007 г., содержит интеграцию показателей результативности в базовую часть финансирования организации. Как показывает практика последних лет, противникам новой модели значительно сложнее добиваться ее отмены.

К тому же, при внедрении модели власти штатов иногда идут на увеличение общих ассигнований в сферу высшего образования, пытаясь отчасти нивелировать аргументы сопротивляющейся стороны.

Все это ярко демонстрирует, что модель финансирования, ориентированная на результат, по крайней мере в том виде, в котором она распространяется сейчас в вузах штатов, имеет немало сложностей и противоречивых оценок, которые носят латентный, неофициальный характер. К тому же, и это признают сами авторы, до сих пор не представлено убедительных исследований, доказывающих эффективность внедряемых моделей финансирования в достижении заявляемых индикаторов. Так, например, не было установлено заметного эффекта влияния бонусной части модели 1.0 по сравнению со штатами с традиционной системой финансирования. Но и попытки оценить модель 2.0 наталкиваются на сложности – зачастую наряду с performance financing в штате действуют и другие программы, стимулирующие активность студентов, аспирантов, преподавательского состава, и оценить, какой вклад внесла модель performance financing в результативность вуза среди действия прочих программ, не связанных с моделью финансирования, представляется очень сложным.

В итоге Догерти и Натоу так и не пришли к единой оценке будущего модели performance financing. Авторы остались крайне осторожными в своих оценках и признают, что, несмотря на широкую пропаганду этих программ и сильное административное давление, силы, которые сопротивляются внедрению performance financing, способны оказывать значительное влияние на судьбу этих программ, и нет никакой гарантии, что этого не произойдет снова в ближайшие годы.

Работа The Politics of Performance Funding for Higher Education: Origins, Discontinuations, and Transformations рекомендуется для широкого круга исследователей проблем высшего образования и представителей заинтересованных органов власти.

И. В. Вершинин
старший научный сотрудник,
Российский научно-исследовательский
институт экономики, политики и права
в научно-технической сфере (РИЭПП),
Москва, Россия, vershinin@riep.ru